



Høgskolen i **Hedmark**

Campus Rena

Avdeling for økonomi og ledelsesfag

Rikard Bjørnstad, Ola Reidar Tuvmarken, Inger Væråmoen, Rune Strand og
Børge Støylen

Bistandsinstruksen

Fungerer instruksen optimalt slik den i dag praktiseres?

Halvårsstudium i risiko, sårbarhet og beredskap

3SB900 Prosjektoppgave 2012

Samtykker til utlån hos biblioteket:

☒ JA

☐ NEI

1. Sammendrag

Fungerer bistandsinstruksen optimalt slik den i dag praktiseres?

I dagens virkelighet er det fra tid til annen behov for samarbeid mellom samfunnets sivile maktapparat, politiet, og institusjonen som skal beskytte landet mot ytre trusler, Forsvaret. Dette samarbeidet er regulert i "Instruks om Forsvarets bistand til politiet", FOR 2003-02-08 nr 220, oftest bare omtalt som bistandsinstruksen. Frem til sommeren 2011 har denne bistanden i all hovedsak dreid seg om *administrativ* og *operativ* bistand. Den 22. juli 2011 ble det imidlertid behov for å be om *håndhevelsesbistand*. Politiets ressurser var ikke tilstrekkelig i situasjonen som oppstod denne dagen, og Forsvaret ble bedt om å være beredt til å bistå med å søke etter, og eventuelt pågripe én eller flere terrorister.

I denne prosjektoppgaven ser vi nærmere på om bistandsinstruksen fungerer optimalt slik den i dag praktiseres. Er instruksens utforming og den etablerte bruken av den til hinder for at Forsvaret kan gi rask bistand til politiet når det er behov for det?

Vi har også sett nærmere på hva som finnes av uformelle kontaktlinjer mellom politiet og Forsvaret – om disse kan effektivisere prosessen, og om de i så fall burde bety mer for iverksettelsen av bistanden.

Vi har rettet fokus mot *håndhevelsesbistand*. Er det slik at når behovet er størst, og tiden knappest, det tar lengst tid å få bistand? Hva er i så fall årsaken til dette?

2. Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	2
2. Innholdsfortegnelse	3
3. Innledning	
3.1 Bakgrunn for valg av tema	5
3.2 Problemstilling	5
3.3 Avgrensninger	6
4. Metode	
4.1 Litteraturstudie	7
5. Teori	
5.1 Bistand definert	7
5.2 Grunnlovens § 99, 2. ledd	7
5.3 Beredskapsloven.....	8
5.4 Bistandsinstruksen.....	8
5.4 Politilovens § 1	9
5.5 Prinsipper for krisehåndtering.....	10
5.6 Forsvarets fellesoperative doktrine	10
5.7 Politiets beredskapssystem del I.....	12
5.8 Kommunikasjonsteori	12
6. Empiri	
6.1 Fra anmodning til effektivering av bistanden.....	15
6.2 Erfaringer fra Øvelse Oslo 2006	15
6.3 Erfaringer fra terrorangrepene den 22. juli 2011	16
6.4 Håndhevelsesbistand - i et historisk perspektiv	19
7. Drøfting	
7.1 Lokal og kulturell betydning	20
7.2 Uformelle kontaktlinjer mellom politiet og Forsvaret	24
8. Konklusjon	28
9. Kilder	30
10. Vedlegg	
10.1 Bistandsanmodningen.22.7.2011	31

3. Innledning

3.1 Bakgrunn for valg av tema

Den 22. juli 2011 rammet terroren Norge. En ellers rolig fredag ettermiddag midt i fellesferien ble i løpet av sekunder forvandlet til starten på det som etter hvert skulle vise seg å bli stående i historiebøkene som ettermiddagen nasjonen ble utsatt for den største menneskeskapte krise i nyere historie. Forsettelige ufattelige ondsinnede handlinger hvor verken natur, miljø eller systemer kan stilles til ansvar for konsekvensene eller omfanget denne krisen gradvis skulle vise seg å få. Et mareritt ingen kunne forusett. Et mareritt som har endret samfunnet vårt.

Om det norske samfunnet faktisk har blitt mer sårbart etter disse hendelsene kan diskuteres. Sårbarheten vår ble i alle fall veldig synlig. Fokuset på vår evne til å takle store katastrofer, og samfunnets robusthet, har økt. Den siste tiden har myndighetene våre vist større vilje til å forsterke deler av kriseberedskapen, samtidig som det har blitt stilt en rekke kritiske spørsmål fra ulike hold.

Noen av spørsmålene som har blitt stilt dreier seg om politiet er i stand til å takle utfordringene som oppstår ved et terrorangrep. Med de ressursene som politiet har dag, mener vi at det er urealistisk å forvente at etaten alene skal kunne håndtere et så omfattende angrep som det som rammet oss den 22. juli optimalt.

Politiet hadde behov for bistand da eksplosjonen rammet regjeringsbygget, og da skuddene falt på Utøya. De ba om det, og de fikk det. I ettertid har det imidlertid kommet kritikk da det har blitt hevdet at bistanden kom for sent. Mye på grunn av sendrektig saksgang, og liten vilje fra politiets side til å be om bistand.

I forsvarsministerens 22. juli-redegjørelse for Stortinget den 10. november 2011, uttalte daværende forsvarsminister Grete Faremo at *"de formelle krav til politisk godkjenning av håndhevelsesbistand ikke skal være til hinder for raske og løpende avklaringer og godkjenninger underveis når situasjonen krever det"*

Videre sa Faremo at ”I hastetilfeller etableres direktekontakt mellom politiet og aktuell bistandsenhet for straks å starte planlegging, uten å avvente formell beslutning om at bistand kan ytes”.

Tar man disse uttalelsene i betraktning skulle man tro at Forsvarets bistand til politiet kommer raskt på plass når det viser seg nødvendig.

Erfaringene fra blant annet Øvelse Oslo i 2006 og terrorangrepene den 22. juli 2011, viser imidlertid at befolkningen, pårørende, opposisjonen, og til dels også nødetatene selv oppfatter at bistanden kommer for sent.

3.2 Problemstilling

Problemstillingen vår må ses i lys av hendelsene sommeren 2011. Det essensielle er bistandsprosessen og dens implikasjoner for tidsbruken i krisehåndteringen.

Ba politiet om bistand for sent? Tok det for lang tid fra politiet ba om bistand til den ble iverksatt av Forsvaret? Skyldes dette i så fall dårlige rutiner eller en rigid og sendrektig formell prosess? Skal samfunnet kunne forvente at politiet og Forsvaret samarbeider raskere og bedre når det utenkelige rammer oss?

Det er ikke vanskelig å forstå at i de tilfeller hvor politiet må be Forsvaret om bistand, vil det haste med å få satt inn nødvendige ressurser. Det er også bred politisk enighet om at den formelle prosessen ikke skal være til hinder for hurtig bistand fra Forsvaret når situasjonen krever det, og dette ble også gjentatt i ”Innstilling fra den særskilte komité for behandling av redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte den 10. november 2011 om angrepene 22.juli 2011.

I denne prosjektoppgaven undersøker vi om myndighetenes intensjoner stemmer overens med den etablerte praksis.

Vi vil se på om den uformelle kontakten myndighetene legger opp til i praksis fører til at bistandsenhetene klargjøres og føres helt frem til startstreken av operasjonen, men at de allikevel må vente på at en saktegående formell prosess slutføres.

Hva kan eventuelt gjøres annerledes eller bedre for å få til en enda mer effektiv praksis?

På bakgrunn av ovennevnte har vi kommet frem til følgende problemstilling:

Fungerer bistandsinstruksen optimalt slik den i dag praktiseres?

3.3 Avgrensninger

Forsvarets bistand til politiet og det sivile samfunn, defineres ut fra behov. Man skiller mellom **administrativ bistand** (transport, utlån av teknisk utstyr og annen administrativ støtte), **operativ bistand** (bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer og uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver), samt **håndhevelsesbistand** (ettersøking og pågrepelse av farlige personer, vakthold, sikring og dekning).

I denne prosjektoppgaven konsentrerer vi oss om håndhevelsesbistand. I ytterste konsekvens er det denne type bistand det haster mest med å iverksette når behovet er der. Vi mener å se at det paradoksalt nok er i disse tilfellene det brukes lengst tid på å behandle bistandsanmodningen.

Vi kommer ikke til å fokusere på hvordan lov- og instruksverket er utformet og hvordan forbedringer i regelverket kunne ha virket inn på saksbehandlingen. Vårt fokus er på hvordan aktørene benytter seg av mulighetene som bistandsinstruksen faktisk gir, om kjennskapen til instruksen er god nok og om de uformelle kontaktlinjene som i dag er etablert mellom politiet og Forsvaret er avgjørende for at systemet fungerer så bra som det tross alt gjør.

Oppgaven tar ikke for seg Kystvaktens utøvelse av begrenset politimyndighet i medhold av kystvaktloven, Forsvarets narkotikagrupper, lov om politimyndighet i det militære forsvar av 20. mai 1988, Etterretningstjenesten, sikkerhetsloven, redningstjenesten og grensevakten.

4. Metode

4.1 Litteraturstudie

For å tilegne oss kunnskap om temaet har vi sett på relevant lov- og instruksverk. I tillegg i all vesentlighet *Instruks om Forsvarets bistand til politiet (FOR 2003-02-08 nr. 220)*, samt *Politiets beredskapssystem, PBS 1*. *Grunnlovens § 99* har også vært relevant. Vi har også sett på Beredskapsloven, Politiloven og Forsvarets fellesoperative doktrine.

Videre har vi foretatt kvalitative analyser av faglitteratur og offentlige dokumenter og utredninger.

Vi har i noen grad benyttet oss av semistrukturerte intervjuer av informanter på ulike nivåer og ved ulike avdelinger i politiet – organet som skal anmode om bistand.

5. Teori og lovverk

5.1 Definisjon på Bistand

I Instruks om Forsvarets bistand til politiet, kapittel 1, § 3, står det at i denne sammenheng at bistand er: *enhver form for personell- og/eller materiellmessig støtte*.

Forutsetningen for at Forsvaret kan yte bistand finner vi i instruksens § 4, hvor det presiseres at bistand kun kan ytes: *når det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver og politiets egne personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til*.

5.2 Grunnlovens § 99

Skillet mellom funksjonene til politiet og Forsvaret er et viktig trekk ved samfunnsformen i Norge. Bistandsinstruksen er ikke hjemlet direkte ut fra lov, men ut fra Kongens instruksjonsmyndighet – det vil si regjeringen.

Hjemmelsgrunnlaget i formell lov finner vi i Grunnlovens § 99, annet ledd. Der står det: *Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer, uden efter de i Lovgivningen bestemte Former, [...]”*.

Grunnloven setter altså klare begrensninger for bruk av Forsvaret til innenriksformål. Det er forbud mot bruk av militær makt mot egne borgere, men da med noen bestemte unntak. Etter sedvane er grunnlovsbestemmelsen tolket slik at bistand til terrorbekjempelse faller utenfor det alminnelige forbudet. Bistand i form av logistikk og administrativ støtte, eller bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer, faller også utenfor bestemmelsens saklige ramme om militær makt.

Forsvarets bistand til politiet handler først og fremst om adgang til bistand.

Regjeringens manglende adgang til å bruke militærmakt innad er ikke absolutt.

Allikevel kan man på bakgrunn av erfaringene fra "Torvslaget" i 1829,

"Menstadslaget" i 1931 og "Alta-aksjonen" i 1981, slå fast at myndighetene har lagt opp til en restriktiv tilnærming (Gjert Dyndal, Strategisk ledelse i krise og krig, s. 278).

5.3 Beredskapsloven

Beredskapsloven av 1950 regulerer Forsvarets politimessige myndighet og oppgave.

Myndighetene har drøftet og kommet frem til at lovens utforming er så fleksibel at det ikke utelukkes en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Normalt vil det ikke være aktuelt å la Forsvaret ta over mer tradisjonelle politioppgaver ved et omfattende terroranslag. I tvilstilfeller vil forsvarsministeren og justisministeren i fellesskap, eventuelt regjeringen, kunne konstatere hvem som har primæransvaret for å håndtere en oppstått situasjon.

5.4 Bistandsinstruksen

Forsvarets bistand til politiet er, som tidligere nevnt, regulert i *Instruks om Forsvarets bistand til politiet, FOR 2003-02-08 nr. 220*. Formålet med instruksen er å sikre rask og sikker vurdering og handling i de tilfeller instruksen vil komme til anvendelse. Grunnlaget, eller forutsetningen, for at politiet skal kunne be om bistand er, slik det også er beskrevet tidligere, at politiets materiell og personell ikke strekker til og at bistandsoppgavene er forenelig med forsvarets primære oppgaver. Militære enheter

skal ikke organiseres sammen med politiets tjenestemenn. De to enhetene skal ha klart definerte og adskilte oppdrag, og løse disse under egne sjefer. Begge er underlagt politiets operasjonsleder.

Dersom et terroranslag er så omfattende at det kan sies å innebære en sikkerhetspolitisk krise, vil Forsvaret ha et selvstendig ansvar for å håndtere denne. Normalt er det imidlertid slik at det er Politiet som har primæransvaret for å iverksette og lede mottiltak mot terroristanslag på norsk område. I slike tilfeller kan politiet be om bistand fra Forsvaret.

Bistandsanmodningen deles, som vi var inne på under avgrensinger, i tre nivåer – avhengig av hvor skarp situasjonen er; *administrativ bistand, operativ bistand eller håndhevelsesbistand*.

I de to første tilfellene rettes anmodningen fra stedig politimester til Forsvarets fellesoperative hovedkvarter, mens det i det siste tilfellet via Politidirektoratet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Kontakt med sivilbefolkningen er som hovedregel politiets oppgave. Ledelsen av operasjonen tillegges den politimesteren som mottar bistand.

Justis- og politidepartementet ble ved siste årsskifte endret til *Justis- og beredskapsdepartementet*. Dette kan være et varsel om at Forsvaret vil kunne få et mer selvstendig ansvar ved terrorbekjempelse innenlands. *Justis og Beredskapsministeren* vil uansett bli ansvarlig for samfunnets samlede beredskapsressurser.

5.4 Politiloven § 1

Politi-loven legger grunnlaget for etatens lovpålagte tjenesteutførelse. I lovens § 1 står det at: *Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.*

Om staten har den polititjenesten samfunnet har behov for når politiet må anmode om bistand fra Forsvaret, er grunnlag for omfattende drøfting i seg selv. Dette vil imidlertid ikke kommenteres her ut over at det til syvende og sist er et spørsmål om statlige bevilgninger og ressurstildeling. Drøfting ut over dette vil falle utenfor denne oppgavens omfang.

5.5 Prinsipper for krisehåndtering

Norsk krisehåndtering er basert på tre overordnede prinsipper. I det følgende vil det kort gjøres rede for disse.

Ansvarsprinsippet innebærer at hvert enkelt departement og statlig myndighet som har ansvar for et fagområde til daglig, også har ansvaret for å håndtere en krise på området.

Nærhetsprinsippet vil si at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Dette innebærer at geografi også er et sentralt styrende prinsipp når det gjelder krisehåndtering, og gir kommunene et selvstendig ansvar for å utforme sin egen politikk og egne tiltak for samfunnssikkerhet.

Likhetsprinsippet sier at den organisasjonsformen man har under kriser, skal være mest mulig lik den man opererer med til daglig. Dette er et prinsipp som det har vist seg vanskelig å praktisere. De aller fleste organisasjoner har behov for tilførsel av ressurser når en større krise oppstår, og dette var også en realitet for politiet den 22. juli 2011.

5.6 Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)

Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD), er grunnlagsdokumentet for forsvarets virksomhet. I doktrinens forord sier tidligere Forsvarssjef Sverre Diesen at FFOD skal: *fungere som et pedagogisk verktøy som bidrar til at offiserskorpset utvikler en felles forståelse, felles tankesett, felles referanseramme, et felles begrepsapparat og dermed grunnlaget for utvikling av en felles profesjonskultur.*

Doktrinen er spesielt rettet mot militære sjefer som skal behandle og lede operative aksjoner av alle slag, forankret av en overordnet politisk styring.

Doktrinen har flere styrende retningslinjer som beskriver hvilken tilnærmingstype forsvaret skal ha til ulike situasjoner, og en særlig tilnærming er håndtering av nasjonale operasjoner.

Mens det opprinnelige totalforsvarskonseptet primært fokuserte på sivil støtte til Forsvaret i krise og krig, omfatter det moderne totalforsvarskonseptet gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunnet i hele krisespekteret fra fred til væpnet konflikt. Det er en forutsetning at Forsvaret skal kunne bidra med tilgjengelige kapasiteter, med kompetanse og med de ressurser som er etablert for å løse primæroppgavene.(....) FFOD, pkt 020

Dette betyr at forsvaret skal kunne støtte ved alle slags sivile krisesituasjoner, noe vi ser er etablert og forankret i forsvarets bistandsavtale til politiet.

Forsvarets bistand vil normalt være et supplement til de sivile myndighetenes krisehåndtering. Hovedprinsippet er at støtte fra Forsvaret først og fremst vil være aktuelt når det inntrufne er av en slik art at de sivile myndighetene, som har primæransvaret, ikke klarer å håndtere det ved hjelp av egne ressurser (...).FFOD, pkt 0215

Forsvaret definerer krisehåndteringen på samme måte som resten av staten, dvs. at ansvar -, nærhet - og likhetsprinsippet skal følges så langt det lar seg gjøre, med mindre Forsvaret selv tildeles et eget ansvar, eller Forsvaret selv iverksetter en handling ut fra en trussel.

FFOD beskriver også sin bistand til politiet gjennom administrativ-, operativ- og håndhevelsesbistand.

Som nevnt vil vi i vår oppgave ha fokus på *håndhevelsesbistanden*, som her også er formulert på en slik måte at det i hovedsak vil være politiet som bør gjøre en pågripelse. Dette er den skarpeste typen bistand Forsvaret kan tilby, men i utgangspunktet er det likevel et skille mellom Forsvaret og politiets roller. Det er i tillegg til definisjonen formulert et avsnitt for å unngå at man havner i problematiske situasjoner, slik at det alltid er en politisk godkjent forankring bak dette.

Dersom bistand kan medføre fare for Forsvarets personell eller reiser politiske eller prinsipielle problemstillinger, skal politiet rette sin anmodning gjennom Politidirektoratet til Justisdepartementet. Justisdepartementet vil anmode om bistand fra Forsvarsdepartementet, som tar endelig avgjørelse og gir nødvendige retningslinjer til Forsvaret, FFOD

I hovedsak vil oftest Forsvarets spesialstyrker bli brukt til skarpe operasjoner der det er behov for å kunne gjøre en pågripelse. FFOD har et prinsipp for bruk av spesialstyrker som bidrar til at disse kun settes inn etter en grundig beslutningsprosess.

Spesialoperasjoner bør brukes for å oppnå mål av høy eller kritisk betydning på strategisk eller operasjonelt nivå. Dette kan innebære høy risiko, men også stor effekt ved vellykket innsats, noe som gjør at det ofte kreves politisk godkjenning for anvendelse av spesialstyrker. Slike styrker er begrenset i antall, kan ikke lett erstattes og bør derfor ikke brukes som erstatning for andre styrker, FFOD, 0567

5.7 Politiets beredskapssystem del I

Forsvarets bistand til politiet er omtalt i Politiets beredskapssystem del I på side 57-59. Det nevnes også her kort hvilke typer bistand Forsvaret kan yte etter anmodning, og hvilken saksgang som følger av de ulike typer bistand. Det nevnes i tillegg at stedlig politimester har det overordnede ansvar for aksjoner hvor Forsvaret medvirker. Samtidig bemerkes det at militære og sivile enheter ikke skal inkorporeres i hverandre, og at de skal ha klart adskilte oppdrag. Ved bruk av våpen er det politiets våpeninstruks som gjelder.

Den beskjedne omtalen i Politiets beredskapssystem kan gi et bilde på hvilken vekt dette området tillegges totalt fra politiets side.

5.8 Kommunikasjonsteori

Kommunikasjon er og har vært et vesentlig moment i evalueringen etter hendelsene den 22.juli, og etter de andre nevnte eksempler hvor bistandsinstruksen har vært aktuell. Vi finner det derfor relevant og kort ta for oss teorier om kommunikasjon.

Samtidig spør vi; er det slik at selve kommunikasjonsprosessen mellom politi og Forsvar er en medvirkende faktor for en tilsynelatende treg saksbehandling når bistandsinstruksen er aktuell?

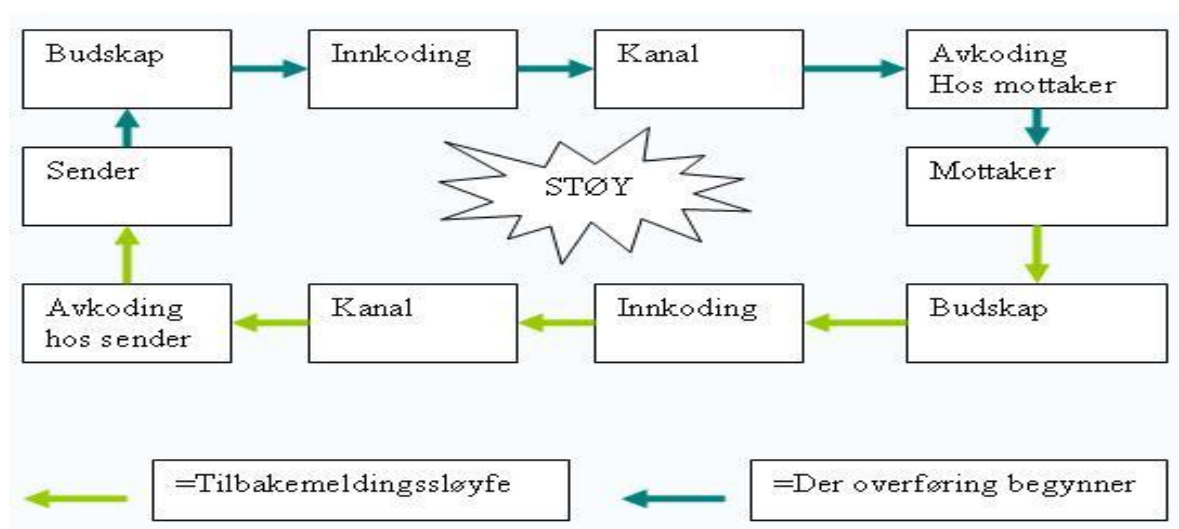
Kommunikasjon stammer fra det latinske ordet *communicare* og betyr å gjøre felles.

Kommunikasjon er en betegnelse på overføring eller utveksling av informasjon mellom mennesker. Selv om kommunikasjonsprosessen teoretisk går fra sender til mottaker, vil det i praksis ofte dreie seg mer om en toveisprosess enn en enveisprosess, fordi det foregår gjensidige tilbakemeldinger.

I dette sosiale samspillet vil det alltid være rom for tolkninger. Disse relaterer seg først og fremst til den ikke verbale delen av kommunikasjonen. Det sies at ikke verbal kommunikasjon, som kroppsspråk, fysisk utseende, berøring og annen symbolikk, utgjør tolkningsgrunnlaget for godt over halve budskapet ved normal kommunikasjon. Det vil dermed være av stor betydning hvordan språklige uttrykksformer og paraspråk, altså tempo, volum, trykk og lignende, er.

Ved skriftlighet vil tolkningsrommet dermed være svært begrenset – med mindre sjargong og uttrykkemåte gir rom for at det uttrykkes noe ”mellom linjene”. Ved formell skriftlig kommunikasjon antas det imidlertid at budskapet både er korrekt, nøkternt og nøytralt – og at tolkningsrommet dermed blir minimalt.

Kommunikasjonsprosessen illustreres i teorien blant annet på følgende måte:



Kaufmann & Kaufmann, 2003

Bekreftelsesfellen – eller ”*tendensen til å søke bekreftelse*”, (*Operativ psykologi, Eid og Johnsen*) gir et signal om viktigheten av å sikre at budskapet er mottatt og at det virker etter hensikten – for å forhindre at mottaker av budskapet trekker raske slutninger på bakgrunn av det de tror de skal oppfatte.

Muchinsky's teori med fire hovedkomponenter i kommunikasjonsprosessen, også kalt *SMCR-modellen*, med komponentene sender (Source) budskap (Message), kanal (Channel) og mottaker (Reciver) har i tillegg blitt tillagt komponentene effekt og tilbakemelding. Her fremheves kilden eller senders sentrale rolle i kommunikasjonsprosessen, hvor troverdighet og pålitelighet er avgjørende.

For å oppsummere teoriene kan man forholde seg til Stoner og Feemanns kommunikasjonsmodell, (*Organisasjon og ledelse, Fivelsdal, Bakka og Nordhaug med flere*) der avsender formidler et kodet budskap i en gitt kanal, hvor mottaker mottar samme budskapet etter en subjektiv avkoding. Prosessen avsluttes ikke før mottaker sender tilbakemelding som avsender i sin tur mottar. Alt form for forstyrrelser eller feil i kommunikasjonsprosessen blir betegnet som ”støy”.

I og med at det er en reell fare for at et budskap kan endres i en kommunikasjonsprosess, er faren for at det opprinnelige budskapet blir endret ytterligere dersom kommunikasjonen foregår gjennom mange ledd. I tillegg er det opplagt at direkte kommunikasjon vil være raskere enn ved kommunikasjon gjennom mange ledd – nettopp av den logiske grunn at den samme prosessen må gjentas flere ganger.

Det er derfor et paradoks at det nettopp er i de situasjonene tiden i størst grad er den kritiske faktoren – kommunikasjonsprosessen i forhold til bistandsanmodning fra politiet til Forsvaret skal gå formelt gjennom flest ledd.

6. Empiri

6.1 Fra anmodning til effektuering av bistanden

Den praktiske saksgang ved en eventuell innsettelse av Forsvarets spesialkommando, altså *håndhevelsesbistand*, reguleres som vi allerede har slått fast av bistandsinstruksen.

I tilfeller hvor dette er aktuelt, vil stedlig politimester rette sin bistandsanmodning til Justisdepartementet via Politidirektoratet. I samråd med Justisdepartementet vil anmodningen vurderes. Om det bestemmes at bistand er nødvendig, vil Forsvarsdepartementet bli kontaktet. Forsvarsdepartementet vil så komme med sin beslutning, og samtidig gi Justisdepartementet nødvendige retningslinjer. Det kan i denne sammenheng bli fremsatt vilkår for bistanden.

Som vi ser må en politimesters formelle anmodning om håndhevelsesbistand innom tre institusjoner før den når en beslutning. I det følgende skal vi beskrive to situasjoner hvor anmodning om bistand har blitt fremmet.

6.2 Erfaringer fra Øvelse Oslo 2006

Øvelse Oslo ble gjennomført fra den 17. til 18. oktober 2006. Øvelsen gikk over 30 timer, og totalt deltok mer enn 3000 personer fra ca. 40 forskjellige virksomheter.

Øvelsen ble planlagt så realistisk som mulig, men det var begrensninger i form av at daglig drift i beredskapsavdelingene og helsesektoren skulle fortsette som normalt, i tillegg til at det skulle tilstrebes fri ferdsel i Oslo. Øvende avdelinger hadde også noen begrensninger i form av stramme budsjetter. Dette hadde en viss innvirkning på hvordan de forskjellige aktørene håndterte øvelsen.

Hovedpoenget med øvelsen var å trene på håndtering av katastrofer med vekt på koordinering og samarbeid.

Scenarioet var at det 17. oktober ca kl 1000, detonerte en bombe i en T-banevogn på Stortinget stasjon. Det var flere drepte og skadde, i tillegg til endel uskadde personer involvert. Fortløpende etter denne detonasjonen ble det iverksatt flere

lignende situasjoner med drepte og sårede. Det var totalt tre eksplosjoner med et stort skadeomfang på ulike steder i Oslo. I tillegg ble det spilt inn en togstans inne i Romeriksporten. Denne skulle være en følge av eksplosjonene tidligere på dagen, og alle passasjerene måtte evakueres ut av tunnelen.

Under øvelsen fikk Forsvaret en generell anmodning om håndhevelsesbistand uten en nærmere presisering av hva, hvor, når og eventuelt hvorledes bistanden skulle gjennomføres. Oppdraget ble ikke konkretisert etter at støtten var avklart og endelig ordre gitt. Det tok nærmere fire timer før anmodningen nådde Forsvarets fellesoperative Hovedkvarter, etter at den var sendt fra Oslo Politidistrikt til Justis- og politidepartementet.

De fleste aktørene under øvelsen ga i etterkant uttrykk for at behovet for bistand, blant annet fra Forsvaret, hadde vært nødvendig for å løse oppgavene.

Justis- og politidepartementet var lederdepartementet under øvelsen, og hadde ansvar for å videreformidle anmodningen om bistand fra Forsvaret. Departementet påpeker selv at denne formidlingen tok for lang tid, spesielt internt i eget departement, men også på grunn av alle ledd anmodningen måtte gjennom.

I etterkant av øvelsen ble det satt fokus på tre områder hvor deltakende aktører hadde et forbedringspotensial; ansvars og rolleforståelse, informasjonsdeling og kapasitetsutnyttelse.

6.3 Erfaringer fra terrorangrepene den 22.juli 2011

I forbindelse med terrorhandlingene den 22. juli 2011, ble det fra politiet gitt fem forespørsler om håndhevelsesbistand fra Forsvaret. Alle ble varslet muntlig i forkant, og samtlige ble i sin tur innvilget.

Forsvaret etablerte umiddelbart etter bomben mot regjeringsbygget et krisehåndteringsapparat og det ble iverksatt varsling av Forsvarets politiske og strategiske ledelse. Alle var varslet innen klokken 15.50.

Mange av Forsvarets avdelinger iverksatte egne terrorberedskapstiltak, i tillegg til at flere avdelinger iverksatte intern klargjøring. Forsvarsdepartementet ga kl. 16.21 klar beskjed om at alle anmodninger fra politiet om bistand skulle etterkommes raskt og effektivt (*side 3, 22. juli-redgjørelse for Stortinget 10.november 2011-forsvarsministerens innlegg*).

Første forespørsel om håndhevelsesbistand var støtte fra Forsvarets Spesialkommando (FSK). Så tidlig som 15.30 var det SMS kontakt mellom FSK og Beredskapstroppen på taktisk nivå. Klokken 16.14 ble FSK varslet av Oslo politidistrikt. Klokken 18.21 sendes skriftlig anmodning fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet. Den muntlige anmodningen ble gitt til Forsvaret den 22. juli klokken 18.44, og muntlig innvilget klokken 19.06. Den ble også sendt skriftlig klokken 19.09 og ble skriftlig innvilget klokken 19.33. Total tid på saksgangen var 22 minutter på den muntlige henvendelsen og 24 minutter på den skriftlige, mens det totalt gikk 4 timer og 3 minutter fra første kontakt til anmodningen var endelig, og formelt riktig, besvart.

Andre forespørsel om håndhevelsesbistand dreide seg om helikopterstøtte og eksplosivryddetjeneste. Denne mottok Forsvaret muntlig klokken 18.14 og skriftlig klokken 19.26. Forespørselen ble innvilget muntlig klokken 19.26 og skriftlig klokken 20.06. Tid i saksgangen var 72 minutter på den muntlige henvendelsen og 40 minutter på den skriftlige.

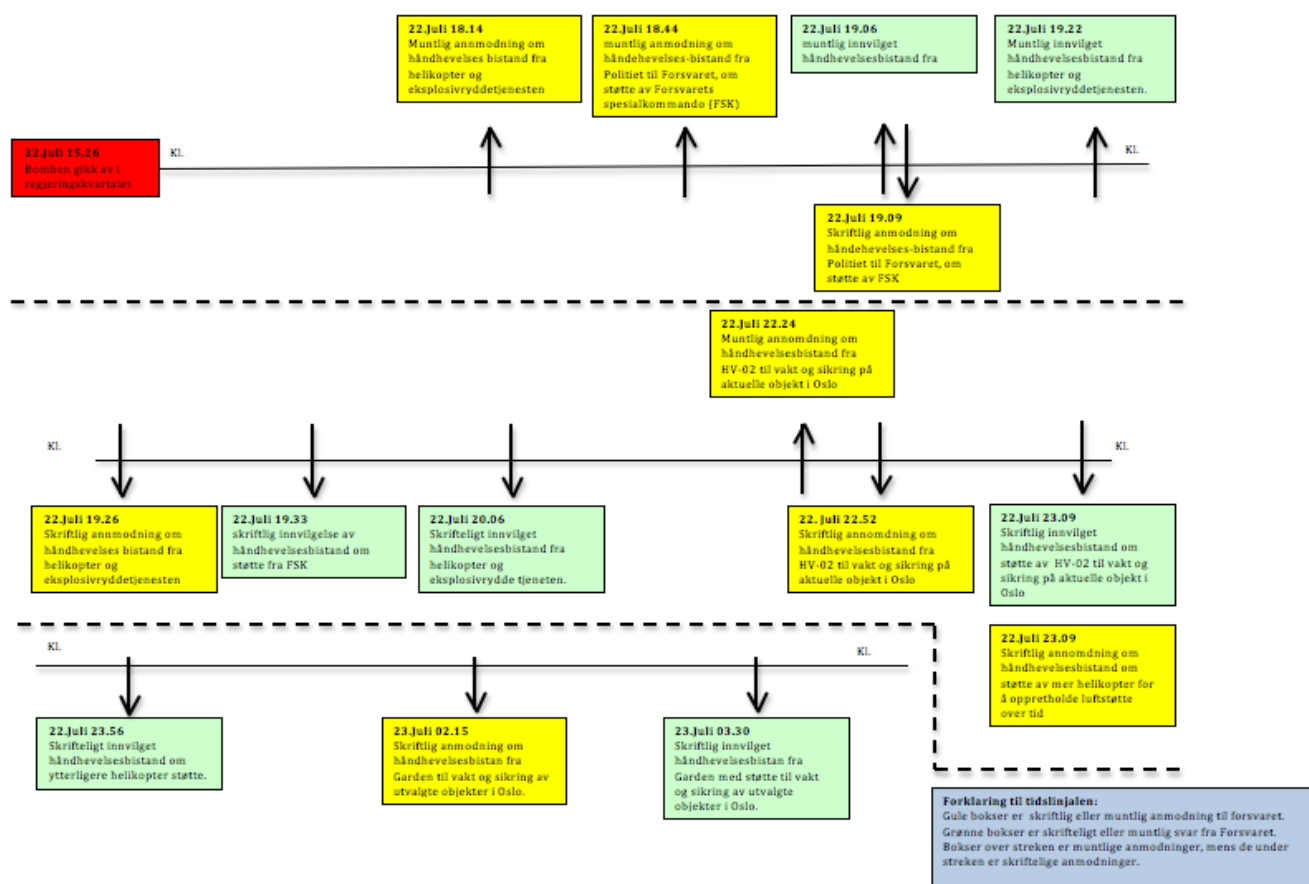
Tredje forespørsel var en skriftlig anmodning om støtte fra HV-02 om støtte til vakt- og sikring av aktuelle objekter i Oslo kl 21.57. Denne fikk Forsvaret klokken 22.52. Den ble innvilget skriftlig klokken 23.09. Det ble senere avklart at HV-02 skulle være klare med ulike støttefunksjoner klokken 06.00 den 23. juli. Total tid i saksgangen var 17 minutter.

Fjerde forespørsel var en skriftlig anmodning om ytterligere helikopterstøtte og om å opprettholde luftstøtten over tid. Denne fikk Forsvaret klokken 23.09. Den ble innvilget skriftlig klokken 23.56. Total tid i saksgangen var 47 minutter.

Femte forespørsel var en skriftlig anmodning om støtte fra Hans Majestet Kongens Garde om støtte til vakt- og sikring i Oslo. Denne mottok Forsvaret den 23. juli klokken 02.15. Den ble skriftlig innvilget klokken 03.30. Det ble også her avklart at støtten skulle være klar den 23. juli klokken 06.00. Tid i saksgangen var 75 minutter.

Gjennomsnittlig behandlingstid for de muntlige anmodningene om håndhevelsesbistand fra Forsvaret den 22. og 23. juli, var 47 minutter.

Gjennomsnittlig behandlingstid for de skriftlige anmodningene om håndhevelsesbistand den 22. og 23. juli, var på 40,6 minutter.



Figur X: Tidslinjal for når muntlig og skriftlig anmodning av håndhevelsesbistand ankom Forsvaret og når de ble skriftlig og muntlig innvilget

6.4 Anmodning om håndhevelsesbistand - i et historisk perspektiv

Før den 22.juli 2011, har politiet i nyere tid kun anmodet Forsvaret om håndhevelsesbistand ved to anledninger.

Første gang var da et gardekompani og fire marinefartøyer ble sendt oppover Skienselva 8. juni 1931, for å bistå politiets om lag 100 tjenestemenn med å stå imot for 2000 fagorganiserte arbeidere som marsjerte inn på Hydros utskipingshavn på Menstad. Der passet politiet på kontraktsarbeidere etter lockout og en betydelig opptrappet arbeidskonflikt mellom Norsk Arbeidsgiverforening, NAF, og Landsorganisasjonen i Norge, LO. Det hele utviklet seg til et voldsomt slag mellom politiet og de utestengte arbeiderne. Slaget var over på fem minutter, og endte med at fagforeningen ga seg før forsvarets bistand kom frem.

Andre gang var i forbindelse med Alta-aksjonen i 1979, hvor en rekke sivilt ulydige demonstranter hindret et lovlig fattet stortingsvedtak om å bygge ut et kraftverk i Alta-vassdraget. Politiet gjennomførte først et mislykket forsøk på å fjerne sammenlenkede demonstranter i september 1979. Det ble derfor planlagt en mye større aksjon den 17. oktober, hvor Forsvaret skulle bistå i omfattende omfang. To dager før iverksettelsen ble imidlertid dette stoppet av statsministeren. Det de fleste i dag husker som Alta-aksjonen er politiets omfattende aksjon hvor 600 politifolk fjernet 900 sammenlenkede demonstranter over ett år senere, 14. januar 1981, – uten forsvarets bistand.

I begge disse to historiske hendelsene hadde man med en gruppe mennesker å gjøre som kjempet for noe de anså som en rett. Intensjonen deres var med andre ord å hindre en opplevd krenkelse. Det antas at øvrige borgere enten hadde tilbøyeligheter til å sympatisere med dem, eller til å stille seg likegyldig til problematikken. Under terrorhandlingene 22.07.11 oppfattet imidlertid, nær sagt samtlige, norske borgere det hele som et direkte rettet angrep på en gruppe og på demokratiet – det vil si den Norske stat. I tillegg var det snakk om en (eller, innledningsvis flere) kombattant(e) motstander(e). Å bekjempe stridende som angriper den norske stat er i utgangspunktet Forsvarets ansvar. Polititjenestemenn er etter norsk ordning ikke kombatanter. Bruken av Forsvaret i denne sammenheng

vil derfor ha mye bredere forståelse og støtte hos det norske folk, enn ved de to tidligere beskrevne hendelsene. I en slik ekstrem situasjon forventes det bruk av samfunnets samlede ressurser, og bruken av Forsvaret vil følgelig oppfattes som velkommen hjelp, og ikke en trussel.

7. Drøfting

7.1 Manglende kunnskap, lokal og kulturell betydning

Som vi allerede flere ganger tidligere har slått fast, blir Forsvarets bistand til politiet regulert gjennom bistandsinstruksen. I 2007 ble det også inngått en sentral *"Samarbeidsavtale mellom politiet og Forsvaret om bistand til politiet"*. Avtalen er mellom politidirektøren og sjef FOH og skal gi utfyllende bestemmelser til bistandsinstruksen.

Det hadde vist seg å være behov for en slik avtale blant annet som følge av skogbrannene ved Froland i Aust-Agder i juni 2008. Her oppstod det uenigheter om hvem som var ansvarlig for å be om operativ bistand. Politiet hevdet feilaktig at det var brannledelsen i kommunen som skulle anmode HV om hjelp til å slukke brannene.

Dette medførte at den formelle anmodningen nådde Forsvaret først etter at bistanden var satt inn.

Samme sommer var det også skogbranner ved Råde i Østfold. Evalueringen etter denne hendelsen konkluderte med at prosedyrene fungerte meget godt.

Ovennevnte kan indikere at kunnskapen om bistandsinstruksen og hvilke regler og prosedyrer som skal følges når det er behov for bistand fra Forsvaret, varierer mellom de ulike politidistriktene.

Som vi også har sett er bistandsinstruksen relativt lite omtalt i PBS I. Dette kan bety at kunnskapen om instruksens muligheter og begrensinger, tillegges liten vekt og at kunnskapen blant beslutningstakerne i politidistriktene følgelig er på et lavt nivå. Samarbeidsavtalen legger til rette for at politiet og Forsvaret kan planlegge felles

øvelser innenfor feltet, men mye tyder på at slike øvelser i for liten grad har blitt gjennomført utover den årlige nasjonale samvirkeøvelsen Tyr.

Vi har gjennomført en del samtaler med personell på operasjonelt ledelsesnivå i noen små og middels store politidistrikter. Dette har avdekket til dels liten kunnskap om bistandsinstruksen og mulighetene den gir. Selv om noen enkeltpersoner er veldig godt orientert, tegner det seg et totalbilde med mangelfull kunnskap.

Sett i lys av frekvensen på bruk av bistandsinstruksen opp mot antall operasjonssentraler og operasjonsledere på landsbasis – vil på langt nær alle disse ha noen befatning med bistandsanmodning til Forsvaret i det hele tatt i løpet av yrkeskarrieren.

Slik vi ser det vil det av denne grunn nærmest være urealistisk å forvente at dette automatisk slår inn som et moment umiddelbart ved vurdering og ledelse en kritisk hendelse i initialfasen på operasjonsledernivå. Operasjonelt nivå innbefatter både operasjonsledere og stabssjefer. Blant stabssjefene er trolig kjennskapen til Bistandsinstruksen på et helt annet nivå, noe våre tilbakemeldinger tyder på.

I en krisesituasjon kan det imidlertid ta noe tid fra en hendelse inntreffer til stabssjef blir varslet. Praksis omkring varsling av stab i en krisesituasjon varierer også mye fra politidistrikt til politidistrikt, men det avstås fra ytterligere drøfting av dette her – da det faller utenfor oppgavens omfang.

Også når det gjelder samhandlingsøvelser med Forsvaret er dette noe på langt nær alle operasjonsledere vil ha særlig befatning med i løpet av yrkeskarrieren.

Bevissthetsnivået vil derfor variere enormt fra de som nettopp har vært med på gjennomføringen av slike øvelser til de som aldri har vært med på det. Uansett vil øvingsfrekvensen på dette området være så sjelden at man neppe vil komme i den situasjon der det å anmode Forsvaret om bistand vil være noe av det første en "gjennomsnittlig" operasjonsleder tenker på i en krisesituasjon. At vurderingen omkring bistandsanmodning raskere vil slå inn på stabssjefnivå virker nærmest opplagt, men som vi nevnte tidligere kan det i mange tilfeller ta noe tid før denne vil få samme situasjonsforståelse som operasjonsleder.

Grunnet økt etterspørsel etter 22.7 har Politihøgskolen utvidet antall stabskurs kraftig slik at alle landets 27 politidistrikt trolig vil få gjennomført kurs i løpet av 2013. Dette vil etter all sannsynlighet være med på å løfte det generelle kunnskapsnivået omkring bistandsanmodning til Forsvaret kraftig.

Øvelse Oslo i 2006 avdekket flere mangler i politiets anmodning om bistand fra Forsvaret. Den var for generell, manglet en presisering om hva, hvor, når og hvordan, i tillegg til at den innholdt lite informasjon om situasjonsbildet.

Bistandsinstruksens § 11, 1 til fjerde ledd omhandler beslutningsprosedyrer. Den levner ingen tvil om at en anmodning skal inneholde en orientering om situasjonen og hvilke bistand som er nødvendig, i tillegg til når, hvor og hvor lenge bistanden skal ytes.

Når det dreier seg om håndhevelsesbistand, skal anmodningen også opplyse om hvorvidt det er nødvendig med bevæpning av de militære mannskapene, jfr.

Bistandsinstruksen § 16 a.

Det har vært tid til å forbedre seg siden Øvelse Oslo 2006. Det ble som vi allerede har vært inne på, satt opp konkrete felter hvor krisehåndteringen burde bli smidigere. I evalueringsrapportene etter terroren i fjor, finner man imidlertid fortsatt momenter som tyder på at rutinene og kunnskapen heller ikke i dag er gode nok.

Oslo politidistrikt har offentliggjort sin egen evaluering av arbeidet som ble gjort i forbindelse med terrorhandlingene i fjor sommer. På side 76 i rapporten kan man lese at en politipatrulje overlot vaktholdet av den Israelske ambassade til soldater fra HMKG kl. 16.37. Klokken 19.14 anføres det at HMKG fortsatt bevokter ambassaden. Først klokken 18.21 ber Oslo politidistrikt muntlig om håndhevelsesbistand. Den sendes skriftlig klokken 19.09 og innvilges skriftlig klokken 19.33. Men dette dreier seg om håndhevelsesbistand knyttet til den konkrete oppdragsløsningen på Utøya, og da primært fra FSK.

Ikke før klokken 22.40 anmoder Oslo politidistrikt spesifikt om håndhevelsesbistand fra HMKG til objektsikring ved bruk av bevæpnede gardister. Anmodningen blir først godkjent av Forsvaret klokken 01.45 den 23.juli. Her kan man også legge til at det

opereres med ulike tidspunkter knyttet til dette forholdet. Sønderlandutvalgets rapport sier på side 78 at Forsvaret innvilget anmodningen klokken 03.30, mens Oslo politidistrikt opererer med klokken 01.45 som riktig tidspunkt.

Som vi tidligere har nevnt, har både Forsvaret, politiet og politisk ledelse har gjort det klart at den formelle prosessen ikke skal være til hinder for rask iverksettelse av bistanden. Med dette menes neppe at politipatruljer, innsatsleder eller operasjonsleder på eget initiativ kan iverksette bruk av bevæpnede militære enheter til objektsikring.

I Oslo-politiets rapport gjentas det at det var svært hektisk for staben ved Oslo politidistrikt de første timene etter at bomben gikk av. Det er ikke nevnt i politidistriktets evaluering hvilke vurderinger operasjonsleder og staben gjorde seg da politipatruljen meldte om at de hadde gitt objektsikringsansvaret til en bevæpnet patrulje fra HMKG. Det er ingen tvil om at dette faktisk er håndhevelsesbistand, og at stedlig politi ikke har myndighet eller anledning til å uten videre overlate et slikt ansvar til militært personell. Hans Majestet Kongens Garde har begrenset politimyndighet knyttet opp mot sitt objektsansvar, som i dette tilfellet er det Kongelige Slott. Den Israelske ambassaden ligger vis a vis, i Parkveien. Dette må sies å ligge utenfor HMKG ansvarsområde.

Det kan tenkes at operasjonsleder og staben ved Oslo Politidistrikt i noen hektiske timer ikke har reflektert over implikasjonene ved en slik bistand. Et annet alternativ er at kunnskapen om hvilke regler som gjelder for militær bistand ikke har vært god nok, og at læringspunktene etter blant annet Øvelse Oslo 2006 ikke har blitt fulgt opp.

Det er stedlig politimester som har ansvar for å iverksette anmodningen. Varierende erfaring og kunnskap om bistandsinstruksen og formkrav knyttet til anmodningen, kan gi seg utslag i ulik praksis rundt om i landet. Det må imidlertid kunne sies å være en svakhet ved Oslo politidistrikt at man etter erfaringene fra Øvelse Oslo 2006, ikke har maktet å implementere bedre rutiner for når og hvordan man retter sine anmodninger om bistand til Forsvaret.

Man kan ikke utelukke at det også eksisterer kulturelle forskjeller blant politimesterne og stabene rundt om i distriktene. Noen vil kanskje ha lettere for å be om bistand enn andre. Det er ikke til å legge skjul på at terrorbekjempelse til tider har minnet om en revirkamp mellom de to institusjonene. Det har vist seg at å eie krisehåndteringen, er av betydning. For politiet er dette også en kamp om ressurser. En uttalelse fra en tidligere leder av spesialseksjonen ved Oslo politidistrikt illustrerer dette poenget; *Dersom våre overordnede myndigheter ikke føler trygghet for politiets evne til å løse oppgavene i forhold til terrorbekjempelse, får de heller bidra til å styrke de sider i politiet som har terrorbekjempelse som hovedoppgave*

På bakgrunn av dette kan man ikke helt se bort fra at i tillegg til manglende kunnskap om når og hvordan man ber om bistand fra Forsvaret, har det også eksistert en viss motvilje i politiet i forhold til å involvere Forsvaret i krisehåndteringen.

7.2 Uformelle kontaktlinjer mellom politiet og Forsvaret

Om man beveger seg på et lavere nivå, noe som i praksis betyr ned til den taktiske håndteringen av krisen, ser man blant annet fra erfaringene fra terroren som rammet landet den 22. juli 2011, at det eksisterer en relativt utstrakt uformell kontakt mellom innsatsstyrkene i politiet og Forsvaret. Politiets nasjonale innsatsenhet for bekjempelse av terrorhandlinger, *beredskapstroppen*, har lang tradisjon for å trene på skarpe aksjoner med Forsvarets spesialkommando. Dette er også noe som det oppfordres til fra øverste ledelse i Forsvaret. Under Stortingets åpne høring sa Forsvarssjef Harald Sunde at; *Nettopp gjennom øving kan vi finne de feil og mangler som en plan eventuelt har, og derved også lære av våre feil i øvelse og ikke i operasjon.*

På direkte spørsmål fra komitéleder Knut Arild Hareide under ovennevnte åpne høring, påpekte han videre at; *Nettopp dette samholdet mellom FSK og beredskapstroppen er et godt eksempel på et nært og tett samarbeid mellom politi og forsvar.*

De to enhetene består av relativt få tilsatte. De utgjør likefullt det aller beste av væpnede antiterrorstyrker på norsk jord hva gjelder grad av spesialisering og

profesjonalitet. Mannskapene i beredskapstroppen kjenner til de fleste som tilhører FSK og vice versa. De trener sammen jevnlig og ledelsen har løpende kontakt med hverandre.

En uformell kontakt mellom de to enhetene, er både nødvendig og ønskelig. I tillegg er det noe som myndighetene oppfordrer til. Et nært samarbeid betyr bedre samordning og oppdragsløsning når situasjonen krever det. Samtidig er det meningen at en slik kontakt skal virke tidsbesparende når det er aktuelt å blande politiet og Forsvarets ressurser.

Allikevel går det klart frem at denne uformelle kontakten, ikke på noen måte kan erstatte den formelle prosessen som kreves når Forsvaret skal bistå politiet. Forsvarssjef Harald Sunde bemerket dette under høringen i regi av Stortingets særskilte 22. juli komité;

"Koordinerende dialog på taktisk nivå mellom politiet og Forsvaret, som det også var den 22. juli, er ikke hjemmelsgrunnlag for innsetting av Forsvarets ressurser, men en slik dialog er svært viktig for klargjøring av de riktige ressurser og selve innsatsen. Jeg mener at dette bør utvikles ytterligere."

Tar man de ovennevnte uttalelser i betraktning, tegner det seg et bilde av at man både fra politisk hold og fra øverste myndighet i Forsvaret, har en meget positiv holdning til at beredskapstroppen ved Oslo politidistrikt og FSK samarbeider. Når håndhevelsesbistand viser seg aktuelt, er det trolig disse to enhetene som vil komme til å jobbe sammen. Både Forsvarssjefen og forsvarsministeren ser viktigheten av at enhetene har løpende, uformell kontakt, både i treningsøyemed og når terroren er reell.

Den uformelle kontaktens relevans ble også understreket av forsvarsminister Espen Barth Eide under den samme høringen: "(...) som altså gjorde at bistandsanmodningen ble en formalitet, og den forsinket ingenting når det gjaldt samarbeidet i den konkrete situasjonen"

I Sønderland-utvalgets rapport leser man på side 77 at det allerede klokken 15.30 var SMS-kontakt mellom beredskapstroppen og FSK. På taktisk nivå skjønte man altså bare minutter etter at bomben gikk av, at det ville kunne komme til å bli aktuelt med håndhevelsesbistand fra Forsvaret. Klokken 16.50 tok også beredskapstroppen direkte kontakt på telefon med 720-skvadronen for å be om helikopterbistand.

I sin evaluering har Forsvaret bemerket at de gjennom denne uformelle kontakten var klar over at det på et senere tidspunkt ville komme en formell anmodning, og at de derfor samlet og klargjorde styrker fra FSK på et meget tidlig tidspunkt.

Forsvarsminister Eide hevder at denne uformelle kontakten gjorde den formelle gangen i bistandsanmodningen til en formalitet. Dersom dette er riktig, vil kanskje kritikken mot for sen innsettelse av Forsvaret være uberettiget. Pressen, pårørende og flere til, har i all hovedsak støttet seg til tidspunktene i den formelle saksgangen, noe som da i følge Eide ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av når bistanden de facto var klar til å settes inn om det skulle bli nødvendig.

Staben ved Oslo politidistrikt varslet FSK kl. 16.14, men den formelle anmodningen om håndhevelsesbistand fra politiet i Oslo ble først sendt til Politidirektoratet og videre oppover i systemet kl. 18.21.

Av dette kan man slutte at det på taktisk nivå foreligger en samsvarende situasjonsforståelse og hva denne vil kreve av bistand og innsats, i god tid før de formelle prosessene er iverksatt.

Dersom det er slik som Eide hevder, at den uformelle kontakten er så god at klargjøring av adekvat bistand ikke blir forsinket av den nødvendige formelle prosessen, så faller man tilbake på at det er manglende kunnskap og/eller kapasitetsproblemer på operativt nivå som eventuelt virker forsinkende.

Det kan også være slik kommunikasjonen fra taktisk nivå og opp til øverste beslutningsmyndighet på departementsnivå, går gjennom så mange ledd at

situasjonsforståelsen på de ulike nivåene ikke samsvarer i tilstrekkelig grad. I Oslo politidistrikt sin egen evaluering etter terrorangrepene, bemerkes det at det tidvis var vanskelig å kommunisere de faktiske omstendighetene på åstedet til operasjonsleder og stab. Dette skyldes hovedsaklig sammenbrudd i mobilnettet i tillegg til et dårlig fungerende nødnett. Dette er "støy" som påvirker kommunikasjonsprosessen, og noe som kan føre til at det tar lengre tid før øverste beslutningsmyndighet oppnår en god situasjonsforståelse. Dette vil i så fall kunne øke tiden det tar fra det blir bedt om bistand, til den settes inn i operasjonen.

Under høringen i Stortingets særskilte 22. juli-komité, bekreftet forsvarssjef Harald Sunde at Forsvaret kunne ha stilt med samme styrke som de stilte med kl. 0600 den 23. juli, allerede to til fire timer etter at bomben gikk av. Anmodningen fra politiet om støtte fra HV-02 kom først etter 7 timer og 26 minutter.

Politiet har foreløpig ikke kommet med noe godt svar på hvorfor dette skjedde, men igjen kan dette indikere at det er en lav bevissthet i politietaten om hva Forsvaret kan bistå med, og når bistanden eventuelt vil bli mottatt.

Det kan heller ikke utelukkes at det i en hektisk situasjon ikke ble prioritert å kontakte Forsvaret formelt. Politiet ble satt på sin største prøve denne dagen. De måtte håndtere to svært dramatiske situasjoner mer eller mindre samtidig. I Oslo politidistrikts egen evaluering av hendelsene den 22. juli 2011, bemerkes det flere ganger at det var meget kaotisk og stort tidspress både på operasjonssentralen og i staben. Det samme bildet tegner seg i Nordre Buskerud politidistrikts evalueringsrapport.

Oslo finner det også kritikkverdig at HRS ikke ble involvert på et tidligere tidspunkt. Politiet var ikke dimensjonert for en slik krise. Bistandsanmodning til Forsvaret er så fjernt fra den daglige driften i politidistriktene at det neppe er det de færreste på taktisk nivå tenker på når man blir stilt ovenfor en situasjon der man nærmest må handle på autopilot. I tillegg kan stress, tidspress, dårlige arbeidsforhold være medvirkende faktorer til begrenset evne til å tenke bredt, og følgelig inkludere forswarets kapasiteter i større grad.

8. Konklusjon

Undersøkelsene av samhandlingen mellom politiet og Forsvaret viser at praktiseringen av bistandsinstruksen fungerer. Det sentrale er; kan det gå raskere, bør de to etatene samhandle mer, eller vil det i så fall føre til fare for utvisking av den grunnleggende samfunnsordningen vi har, og av grunnlovens bestemmelser.

Etter at omfattende evalueringsarbeidet er gjennomført - er de aller fleste opptatte av at det må endres på noe. Det må handles og tas grep som fører til en forbedring slik at vi kan møte fremtiden bedre rustet enn vi var tidligere.

Det har også nå kommet signaler om at det vil bli opprettet flere funksjoner, flere døgnbemannede ressursentre og flere instanser som skal slå inn når krisen rammer. Ulempen med stadig påfyll av denne typen kan være at systemer blir enda mer innfløkte og fjerne for de som skal håndtere det til daglig.

Er det grunn til å tro at beredskapstroppens tjenestemenn ikke har tilstrekkelig vurderingsevne til selv å anmode forsvaret om håndhevelsesbistand i de tilfellene de mener at det trengs? Er det grunn til å tro at en politiker på departementsnivå vil ta en riktigere beslutning etter at anmodningen allerede har gått gjennom mange ledd?

Ved mulighet for iverksetting etter direkteanmodning fra beredskapstroppen til FSK vil i alle fall det sentrale Østlandet være dekket av en betydelig mer slagkraftig responskapasitet til krisehåndtering – umiddelbart, i de ytterst få tilfellene det vil være behov for det. Muligheten for tilsvarende systemer andre steder i landet er selvfølgelig også til stede, det beror til syvende og sist på politisk vilje og demokratiske prinsipper.

Som vi tidligere har vært inne på vil det nærmest være urealistisk å forvente at enhver operasjonsleder skal besitte nødvendig kompetanse for å tenke på bistandsanmodning i initialfasen av en krise. Dersom en funksjon i politiet var pålagt dette som en dedikert oppgave er det nærliggende å anta at vurderingen ville blitt tatt i langt flere tilfeller. Dette kunne for eksempel blitt gjennomført ved automatisk varsling ved gitte bevæpningsordrer eller logging av "dødelig vold pågår"-

hendelser i politiets operative system til denne funksjonen, som logisk sett burde vært plassert i beredskapsavdelingen i Politidirektoratet. På denne måten ville vurderingen blitt tatt av trenede umiddelbart og løsningsforslag rapportert tilbake til stedlig operasjonsleder uten tidstap.

Det er vanskelig å gjøre seg opp noen bastant mening eller anbefaling, men videreutvikling av liaisonordninger mellom politi og Forsvar, mulighet for kommunikasjon på kryptert VTS eller åpning for oppkobling av Forsvaret til politiets skjermede sambandssystemer (Nødnett) vil alle være faktorer for forbedring av samhandlingen mellom de to institusjonene.

Uansett hvordan man vurderer dette vil hele tiden spørsmålet om hvilket samfunn vi ønsker ligge i bunn.

Behov for håndhevelsesbistand oppstår heldigvis sjelden, men i de få tilfellene behovet er der forventer samfunnet at systemet responderer raskt og at samfunnets samlede ressurser settes inn umiddelbart. I disse tilfellene er som regel et minuttts forsinkelse – ett minutt for mye!

9. Kilder

Gjert Dyndal, Strategisk ledelse i krise og krig,

Operativ psykologi, Eid og Johnsen,

Organisasjon og ledelse, Fivelsdal, Bakka og Nordhaug m.fl,

Evalueringsrapport Øvelse Oslo, 2006.

Politiets beredskapssystem, PBS 1, Politidirektoratet 2011.

Politielloven 4 aug. 1995, Lovdata.no.

Forsvarets fellesoperative doktrine- FFOD, 2007.

Sønderland-utvalgets rapport, Politiet.no.

Instruks om Forsvarets bistand til politiet”, – Bistandsinstruksen.

Forsvarsministerens 22. juli-redegjørelse for Stortinget den 10. november 2011, regjeringen.no.

Politiets innsats 22/7 Lokal evaluering – Politiet.no.

Evaluering av politidirektoratets håndtering av hendelsene 22.juli – Politiet.no.

Oslo politidistrikt, Evaluering 22/7 1011- Politiet.no.

Nordre Buskerud politidistrikt, Evaluering 22/7 2011 - Politiet.no.

10. Vedlegg

10.1 Bistandsanmodninger 22.7

Anmodning 1: bistand fra Forsvarets spesialkommando (FSK)

Kl.	Hendelse
15.30	Sms-kontakt mellom FSK og beredskapstroppen på taktisk nivå.
16.14	Forsvarets spesialkommando varsles av Oslo politidistrikt.
18.21	Oslo politidistrikt sender anmodning til Politidirektoratet om militær håndhevelsesbistand.
18.44	Forsvaret får anmodningen muntlig.
19.06	Forsvaret svarer muntlig.
19.09	Forsvaret mottar den skriftlige anmodningen.
19.33	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Anmodning 2: bistand fra helikopterressurser og eksplosivryddetjenesten

Kl.	Hendelse
16.34	Oslo politidistrikt ber Forsvaret om bistand til eksplosivsøk og -rydding (IEDD-lag). Forsvaret hadde startet innkalling av sine IEDD-ressurser like etter bombeeksplosjonen.
16.36	Forsvaret iverksetter innkalling av helikoptermannskaper.
16.46	IEDD-lag er på plass i Regjeringskvartalet. Utover kvelden møter ytterligere fire IEDD-lag fra Forsvaret.
16.50	Beredskapstroppen i kontakt med 720-skvadronen, med muntlig anmodning om bistand fra helikopter.
17.40	Oslo politidistrikt får gjennom Forsvarets liaison informasjon om at første helikopter vil være klart til å lette kl. 18.15.
18.14	Muntlig bistandsanmodning mottas av Forsvaret.
18.57	Første helikopter letter fra Rygge. Ytterligere to helikoptre letter kl. 19.18 og 19.37.
19.22	Anmodningen innvilges muntlig.
19.26	Forsvaret mottar skriftlig anmodning.
19.30	Første helikopter lander på Storøya.
20.06	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Anmodning 3: bistand fra HV-02 (Heimevernet) til objektsikring

Kl.	Hendelse
21.57	Oslo sender skriftlig anmodning om militær objektsikring til Politidirektoratet.*
22.24	Forsvaret mottar den muntlige anmodning.
22.52	Forsvaret mottar den skriftlige anmodningen.
23.09	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Anmodning 4: forsterkning av helikopterressursene fra lørdag 23. juli

Kl.	Hendelse
22.40	Oslo sender skriftlig anmodning om forsterkning av militære helikopterressurser til Politidirektoratet.
23.09	Forsvaret mottar den skriftlige anmodningen.
23.56	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Anmodning 5: bistand fra Hans Majestet Kongens Garde til objektvakthold*

Kl.	Hendelse
22.40	Oslo sender skriftlig anmodning til Politidirektoratet om bistand fra Garden.
02.15	Politidirektoratet registrerer anmodningen fra Oslo, og Forsvaret har loggført den skriftlige anmodningen på samme tidspunkt.
03.30	Forsvaret innvilger anmodningen.

Sønderlandutvalget, 2012